

La Città Metropolitana di Torino, una questione non solo urbana

Original

La Città Metropolitana di Torino, una questione non solo urbana / Caruso, N.; Pede, E.; Saccomani, S.. - In: CONTESTI.
- ISSN 2035-5300. - ELETTRONICO. - 1:(2018), pp. 110-123. [10.13128/contest-10634]

Availability:

This version is available at: 11583/2762673 since: 2020-02-12T14:52:34Z

Publisher:

Firenze University Press

Published

DOI:10.13128/contest-10634

Terms of use:

openAccess

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

Region(s) – to live in



CONTESTI

CITTÀ TERRITORI PROGETTI

Rivista di Urbanistica e
Pianificazione del Territorio
Università degli Studi di Firenze



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DIDA
DIPARTIMENTO DI
ARCHITETTURA

CONTESTI

CITTÀ TERRITORI PROGETTI

1 | 2018
Firenze University Press
ISSN 2035-5300

Direttore responsabile, II serie
Saverio Mecca

Direttore scientifico, II serie
Giancarlo Paba

Curatori
David Fanfani, Camilla Perrone

Assistenza all'edizione
Massimo Carta

Comitato scientifico
Agnès Berland-Bethon (Université de Bordeaux, France), Arnaldo Cecchini (Università di Sassari),
Pierre Donadieu, (Université de Versailles, France), Hidenobu Jinnai (Hosei University of Tokyo, Japan),
Roger Keil (York University of Toronto, Canada), Philipp Klaus (ETH, Zürich, Switzerland), Francesco Lo Piccolo
(Università di Palermo), Alberto Magnaghi (Università di Firenze), Francesco Domenico Moccia (Università
di Napoli), Giancarlo Paba (Università di Firenze), Raffaele Paloscia (Università di Firenze), Gabriele Pasqui
(Politecnico di Milano), Enzo Scandurra (Università "La Sapienza" di Roma), Namperumal Sridharan
(School of Planning and Architecture, New Delhi, India)

Comitato editoriale
Francesco Alberti, Giuseppe De Luca, David Fanfani, Fabio Lucchesi, Giancarlo Paba, Raffaele Paloscia,
Camilla Perrone, Daniela Poli, Rossella Rossi, Iacopo Zetti

Contatti
Contesti. Dipartimento di Architettura
Via della Mattonaia 8, 50121, Firenze, Italy
contesti@dida.unifi.it

in copertina
Le forme dell'urbanizzazione nel territorio della Città Metropolitana di Torino.

progetto grafico



didacommunicationlab
Dipartimento di Architettura
Università degli Studi di Firenze

© 2019
DIDA Dipartimento di Architettura
Università degli Studi di Firenze
via della Mattonaia, 8
50121 Firenze

CC 2019 **Firenze University Press**
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy
www.fupress.com

Region(s) - to live in

SOMMARIO

Saggi / Essays

**Le prospettive del nuovo regionalismo urbano.
Tra dimensione interpretativa e visioni rigenerative progettuali** 6
David Fanfani, Camilla Perrone

La bioregione urbana nell'approccio territorialista 26
Alberto Magnaghi

**L'urbano che cambia oltre le città e le metropoli.
Un contributo dal contesto italiano** 52
Alessandro Balducci, Francesco Curci, Valeria Fedeli

The post-metropolitan gaze? 64
Peter Ache

De la Biorégion Urbaine 72
Thierry Paquot

**La dimensione regionale nel prisma della statualità post-nazionale
e delle regioni urbane globali: le innovazioni in atto e il ritardo della ricerca** 90
Carlo Salone

Ricerche / Research

La Città Metropolitana di Torino, una questione non solo urbana 110
Nadia Caruso, Elena Pede e Silvia Saccomani

**L'esperienza bioregionalista e lo sviluppo delle aree interne.
Una possibile applicazione alla regione Ogliastro** 124
Anna Maria Colavitti, Sergio Serra, Alessia Usai

**Il bioregionalismo nel contesto della regionalizzazione urbana.
Il caso della bioregione pontina** 142
Alberto Budoni

**Iran's Territorial Divisions from a Bioregional Perspective.
A Case Study of Western part of Khorasan Razavi Province, Iran** 162
Mariam Oliaei, Mohammad Shaikhi, Mozaffar Sarrafi

Il progetto della città olandese e le strategie urbanistiche nazionali 182
Maurizio Francesco Errigo e Fabiola Arcuri

**"Regions are back in town"
Un approccio strategico e transcalare alla governance dei confini
nella Città Metropolitana di Firenze** 202
Camilla Perrone, Maddalena Rossi, Flavia Giallorenzo

Lettere / Readings

Region-to-live-in 220
Lewis Mumford

L'equivoco della Giardino trent'anni dopo. Una lezione di Carlo Doglio 226
Carlo Doglio, introduzione di David Fanfani

La Città Metropolitana di Torino, una questione non solo urbana¹

**Nadia Caruso,
Elena Pede,
Silvia Saccomani**

Dipartimento Interateneo di
Scienze, Progetto e Politiche del
Territorio, Politecnico di Torino

nadia.caruso@polito.it

elena.pede@polito.it

silvia.saccomani@formerfaculty.polito.it

The Author(s) 2018.

This article is published
with Creative Commons
license CC BY-SA 4.0

Firenze University Press.

DOI: 10.13128/contest-10634

www.fupress.net/index.php/contesti/

Introduzione

In questo tormentato secondo decennio del nuovo millennio due questioni emergono intrecciandosi nel dibattito politico e scientifico europeo: gli effetti della crisi economica e la questione urbana. La prima con le sue diverse sfaccettature sembra essere sul punto di rallentare, ma ha conseguenze ormai tali che si comincia a vederla non più solo come un fatto ciclico, ma come un evento epocale/strutturale capace di vere metamorfosi; la seconda, così profondamente legata ad aspetti

sociali ed ambientali, evoca nuovi scenari geografici, ma anche nuove domande di democrazia.

In alcune realtà territoriali la crisi ha interrotto e modificato i processi evolutivi in corso. È il caso di Torino e della trasformazione post-fordista che stava investendo la città e il territorio circostante dagli anni '80 con un conseguente passaggio da una struttura territoriale tendenzialmente monocentrica ad un territorio più policentrico. Passaggio

La dimensione metropolitana, in questo secondo decennio del nuovo millennio, costituisce uno dei temi di confronto e di scontro politico e istituzionale. I processi di trasformazione territoriali in atto hanno dimensioni che non sono più solo urbane, ma regionali, e allo stesso tempo, la crisi riproduce in tanti punti del territorio situazioni di disagio economico e sociale un tempo essenzialmente tipici delle periferie delle grandi città. Nel caso di Torino queste dinamiche si complicano, influenzate dalla morfologia del territorio e dalla frammentazione amministrativa, e rendono più complesse sia la sfida

economica per uscire dalla crisi, sia la sfida di governo introdotta dal mutato quadro istituzionale (L.56/2014).

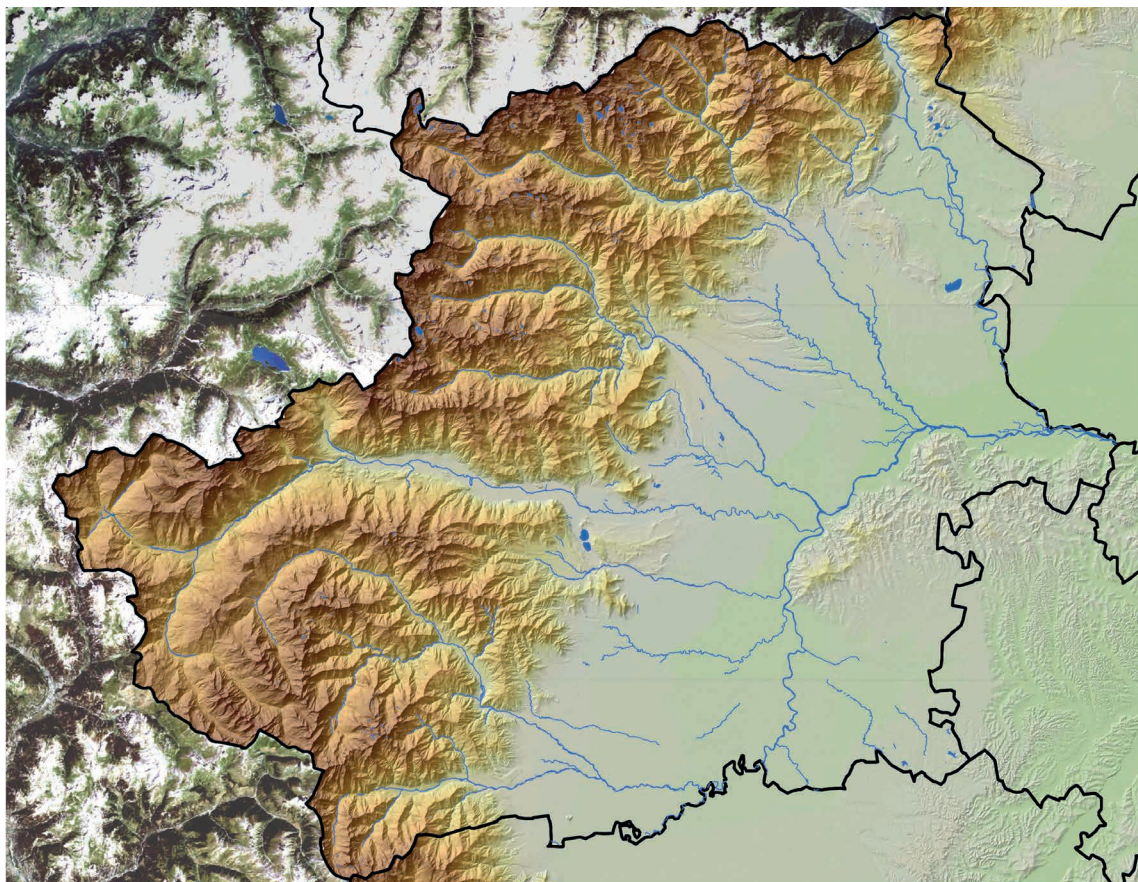
In questo articolo il caso torinese, che nel corso dei decenni è passato da una struttura monocentrica ad un territorio più policentrico, è descritto analizzando diverse dimensioni. Ne emerge un ritratto che interseca gli aspetti morfologici del territorio, la struttura socio-demografica, la dimensione economica e il sistema produttivo in fase di transizione, e, in ultimo, la questione del governo di un territorio complesso e istituzionalmente frammentato.

non facile per un territorio che ha caratteristiche geografiche molto particolari per la presenza a ridosso dell'area pianeggiante centrale di una vasta fascia montana con comuni molto piccoli. Crisi e questione urbana in Italia si intrecciano con una riforma istituzionale: la nascita delle Città Metropolitane (CM) con la L.56/2014, frettolosamente istituite dopo 24 anni di inazione (gli anni passati dalla L.142 del 1990 che le aveva introdotte) per rispondere ai problemi di riduzione della spesa pubblica posti appunto dalla crisi. Si prevede l'abolizione delle Province (bocciata con il referendum

costituzionale del 2016) e l'istituzione delle Città Metropolitane con territori coincidenti con quelli delle preesistenti Province.

La questione urbana acquista una dimensione metropolitana, si confronta con i processi di trasformazione territoriali in atto, con dimensioni che non sono più solo urbane, ma regionali, mentre la crisi riproduce in tanti punti del territorio situazioni di disagio economico e sociale un tempo essenzialmente tipici delle periferie delle grandi città. Nel caso di Torino queste dinamiche si complicano, influenzate dalla morfologia del territorio e dalla frammentazione amministrativa, e rendono più complesse sia la sfida economica per uscire dalla crisi, sia la sfida di governo introdotta dal mutato quadro istituzionale.

Nei paragrafi successivi verranno affrontate tre questioni: la questione dei confini della Città Metropolitana e del suo territorio sia dal punto di vista morfologico che socio-demografico (§ 2); la dimensione economica di questo territorio e il suo sistema produttivo fortemente colpito dalla crisi e in trasformazione (§ 3); la questione del suo governo ed i problemi che si pongono nell'attuazione della CM a valle della crisi e delle conseguenti trasformazioni (§ 4). Verranno infine tratte alcune conclusioni (§ 5).



Il territorio della Città Metropolitana di Torino (CMT)

Il territorio della CMT è un caso paradigmatico da più punti di vista, caratterizzato da un dualismo fisico-geografico (pianura e montagne) ed ambientale, ma anche economico-sociale.

All'interno di questo territorio sono infatti distinguibili tre fasce altimetriche (Fig.1), quella più popolata dei comuni di pianura (1.693.703 ab.), quella collinare (460.242 ab.) e quella montana, la meno popolata (143.972 ab), ma la più estesa (circa il 56% del territorio) (Presidenza del Consiglio, 2017) (Fig. 1).

L'area ha una popolazione di oltre 2 milioni di abitanti e comprende 312 comuni (2019). I tre quarti della popolazione sono concentrati

nel territorio di pianura, dove la dimensione abitativa media dei comuni è intorno ai 20.000 abitanti, mentre nelle zone montane il numero di abitanti per comune è inferiore ai 5.000 per un totale di 65 comuni.

Oggi questo territorio è il risultato di processi che negli anni hanno permesso il passaggio da una struttura territoriale monocentrica a un territorio più policentrico (Fig.2), dove però continuano a permanere dualità spaziali e sociali. Si tratta di un processo di metropolizzazione (Indovina 2003; Indovina et al. 2009) indotto dalle trasformazioni industriali che hanno interessato a partire soprattutto dagli anni '80 la città di Torino e le aree circostanti (Caruso, Saccomani, 2017).

Morfologia del territorio della Città Metropolitana di Torino

Fig. 1

Fonte: Elaborazione delle autrici

Queste dinamiche sono state trainate dalla ristrutturazione economica che ha visto la trasformazione di Torino in una città 'post-fordista', ma in parte, sono anche influenzate dalla morfologia del territorio e dalla frammentazione amministrativa dell'area (Fig. 2).

Lo sviluppo economico e antropico ha interessato in particolare il territorio di pianura mentre la porzione montana, soprattutto nelle sue aree più interne, ha subito forti fenomeni di spopolamento. Questa porzione è caratterizzata da comuni di piccolissime dimensioni in gran parte classificati dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica come 'aree interne', ossia territori totalmente dipendenti per quanto riguarda la dotazione dei servizi di base (DPS, 2012). Dei 315 Comuni dell'ex Provincia, secondo l'OCSE avrebbero carattere propriamente metropolitano soltanto 89, mentre 111 comuni rientrano più propriamente nella definizione di aree interne prevista dalla classificazione adottata dalla Strategia Nazionale (SNAI)², di cui 28 comuni (in gran parte situati nelle Valli di Lanzo³) sono identificati come aree periferiche, ovvero distano tra i 40 e i 75 minuti dai poli urbani capaci di fornire servizi. Questa perifericità si scontra con quelle che dovrebbero essere le caratteristiche proprie di un'area metropolitana e pone questioni di non facile soluzione per il nuovo livello amministrativo. In passato lo sviluppo dell'area metropolitana di

Torino (AMT)⁴ è avvenuto per cerchi concentrici. In particolare è stato lo sviluppo dell'industria a dettare lo sviluppo territoriale della città e dei comuni limitrofi con ripercussioni sulla divisione socio-spaziale del territorio. Il modello economico dominante si può leggere, infatti, anche nell'organizzazione urbana e territoriale di popolazione e attività economiche: se durante la fase fordista erano evidenti le divisioni socio-spaziali, con l'aumento di occupazione nel terziario e nel settore dei servizi si è assistito al fenomeno della suburbanizzazione, cioè lo spostamento di popolazione verso i comuni dell'area metropolitana riconosciuti per la qualità ambientale. Dopo i decenni del boom industriale la città ha iniziato la sua riconversione verso il settore terziario e dei servizi lasciando numerose aree industriali dismesse (a metà degli anni '90 si contavano circa 2,5 milioni di metri quadri di aree industriali in abbandono). Questo processo ha dato avvio alla rottura della struttura territoriale monocentrica favorendo la crescita di reti e relazioni tra altri poli e nodi territoriali (Buran, Mela, Piperno, 2006). Dal punto di vista demografico la pianura urbanizzata mostra caratteri di omogeneità rispetto a Torino, all'opposto l'arco montano registra una diminuzione del numero di abitanti, un maggiore invecchiamento della popolazione e bassi redditi, con l'unica eccezione della Valle di Susa che, grazie all'economia turistica, ha

un andamento simile a quello della pianura (Caruso, Saccomani, cit.).

Entrando nel dettaglio, i movimenti migratori della popolazione extracomunitaria degli anni 2000 hanno permesso a Torino di riacquistare popolazione dopo il declino degli anni '80 e '90. Oggi gli stranieri rappresentano il 15% della popolazione totale. Anche nel resto della CMTò l'andamento dei flussi migratori contribuisce a un indice del saldo migratorio nullo o lievemente positivo (fatta eccezione per la Valle di Lanzo, i cui comuni continuano a registrare un saldo negativo) con valori di picco positivo in comuni di montagna a grande vocazione turistica come Pragelato (22%) e Claviere. Anche il peso della popolazione anziana è in crescita. Torino ha un indice di vecchiaia più alto rispetto alla media della CMTò, segno dei fenomeni di suburbanizzazione delle famiglie più giovani ancora in atto. Un indice di vecchiaia alto si registra anche e soprattutto nell'arco montano, mentre fanno eccezione i comuni dell'area pianeggiante e l'alta Val di Susa dove qualità della vita e/o opportunità di lavoro attraggono ancora popolazione giovane. Analizzando i dati Istat⁵ anche la distribuzione del reddito pro capite evidenzia un andamento simile: due aree presentano i redditi medi più alti (maggiori di 20.000 €/anno), una di dimensioni rilevanti che comprende il comune di Torino e i comuni collinari ad est e a ovest e l'altra in corrispondenza di Valli di Susa e Val Sangone mentre i restanti comuni presentano

redditi medi tra 11.000 e 20.000 euro.

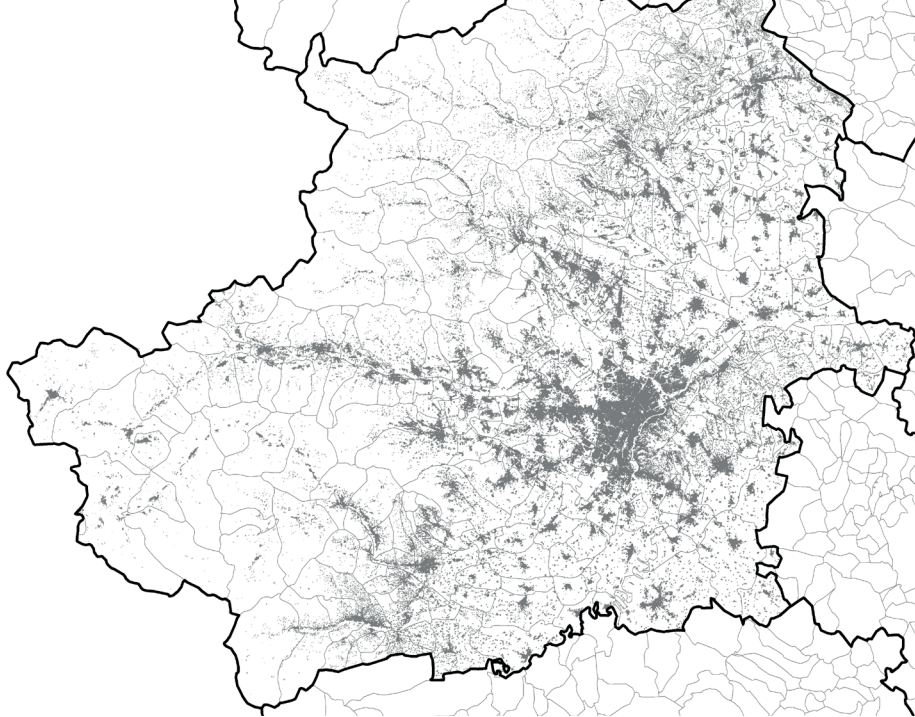
La dualità del territorio della CMTò non si declina solo in termini di distribuzione socio-economica ma anche di rapporti di interdipendenza e scambio tra aree urbane di pianura e retroterra montani. Se è vero infatti che i territori montani dipendono dalla città per pendolarità da lavoro e per l'acquisto di beni e servizi, va anche evidenziato come la montagna occupi nei confronti della città una posizione preminente per quanto riguarda la fornitura di risorse idriche, fornitura elettrica e altri servizi ecosistemici alle aree urbane (Dematteis et al., 2017). Le interdipendenze tra pianura urbana e aree montane stanno assumendo nuovi equilibri soprattutto a causa dei crescenti scenari di cambiamento climatico e di scarsità di risorse.

Oltre la crisi

Torino ha storicamente rivestito il ruolo di motore economico del territorio circostante: nel secondo dopoguerra con l'industria dell'auto e il settore metalmeccanico, in seguito con l'introduzione di nuove tecnologie e le dinamiche di specializzazione economica che hanno fatto seguito alla crisi del modello fordista. Negli ultimi 30-40 anni il suo ruolo trainante si è ridimensionato, l'industria dell'auto è stata sostituita dal terziario e da settori industriali innovativi (elettronica, robotica, telecomunicazioni, ecc.): i dati relativi all'occupazione mostrano l'avvenuta

Le forme dell'urbanizzazione nel territorio della Città Metropolitana di Torino

Fig. 2



transizione economica. Tra il 2001 e il 2011 nell'area della provincia "allargata" di Torino (v. *tassello*,⁶ Caruso, Saccomani, cit.) il settore manifatturiero e quello rurale hanno perso entrambi circa 100.000 posti di lavoro, il settore del commercio è invece cresciuto di circa 1 milione di posti di lavoro. Anche il settore turistico ha visto la stessa crescita, mentre l'edilizia ha mantenuto un basso tasso di crescita.

La crisi ha però colpito duramente il territorio torinese: nel 2009 il valore aggiunto della produzione è diminuito del 6,9% (-3,5% a scala nazionale) e nel 2012 del 3,9% (-1,5% nazionale) (Centro Einaudi, 2017). Anche in riferimento al dato pro capite, la provincia torinese nel 2014 ha il valore aggiunto minore tra le province del centro-nord, con un peggioramento significativo nello scenario nazionale dal 2000 ad oggi. Il valore aggiunto torinese è prodotto in parte dall'industria manifatturiera (in discesa rispetto al 2000) e dal comparto commercio, turismo e trasporti,

che pesa per il 17,7%. L'agricoltura ha invece un peso minimo in questo territorio (0,6% del valore aggiunto) e il settore delle costruzioni (4,1%) è quello che ha subito maggiormente gli effetti della crisi economica dal 2008. Il settore immobiliare è invece quello che ha registrato l'aumento più significativo tra il 2008 e il 2014 (16,8%) e pesa per il 13,7% del totale dell'economia. Anche il comparto della cultura, sport e servizi domestici, nonostante abbia una quota modesta sul valore aggiunto totale, ha registrato una variazione positiva (11,5%). Anche la numerosità delle imprese mostra l'impatto della crisi economica: solo il 2003 ha avuto valori più bassi del 2016 per imprese registrate nel corso dell'anno, con un tasso di natalità in calo dal 2008. Il turismo e i servizi alla persona sono gli unici settori nei quali il numero di imprese è in crescita, mentre

Nel 2014 aumenta la produzione nei comparti dei macchinari e della chimica e la produzione automobilistica; l'industria automobilistica rappresenta ancora uno dei settori di punta del torinese, nonostante la crisi in crescita rispetto ai primi anni 2000, grazie ad un processo di internazionalizzazione¹² e all'ampiezza delle specializzazioni, estese verso i segmenti tecnologici più avanzati del manifatturiero.

delle specializzazioni, estese verso i segmenti tecnologici più avanzati del manifatturiero. L'industria aerospaziale, con una forte vocazione internazionale, costituisce l'altro settore di punta ed ha registrato la maggiore espansione del fatturato (+26,7%) tra il 2008 e il 2013. Questo ambito produttivo è organizzato attorno ad aziende leader di rilievo internazionale, connesse a PMI specializzate

commercio e costruzioni sono in discesa dal 2010. Per quanto riguarda i fallimenti, dopo essere più che raddoppiati tra il 2007 e il 2014, sono in diminuzione nel 2016, e si concentrano nei settori di commercio, costruzioni e manifattura (comparti del 50% delle imprese dell'area torinese).

Alcuni dati mostrano però miglioramenti in alcuni settori trainanti dell'industria piemontese (Presidenza del Consiglio, cit.). Nel 2014 aumenta la produzione nei comparti dei macchinari e della chimica e la produzione automobilistica; l'industria automobilistica rappresenta ancora uno dei settori di punta del torinese, nonostante la crisi in crescita rispetto ai primi anni 2000, grazie ad un processo di internazionalizzazione⁷ e all'ampiezza

nella metallurgia, nell'elettromeccanica, nell'elettronica e nella lavorazione delle materie plastiche.

Un ulteriore elemento di rilievo è relativo al tema degli investimenti in ricerca e sviluppo. Il Piemonte si pone come regione fortemente innovativa, tanto da far superare (grazie al peso degli investimenti privati) l'obiettivo posto dalla strategia Europa 2020 per l'Italia. Infatti, gli investimenti in R&S hanno generato ritorni positivi in termini di esportazioni hi-tech e brevetti. Ciò nonostante, lo scenario economico mostra come l'area torinese sia più efficace nella ricerca, piuttosto che nello sfruttamento economico dei risultati (Centro Einaudi, cit). La localizzazione geografica delle imprese mostra un forte accentramento nel territorio

del comune di Torino (il 47% delle imprese del Piemonte), dove si concentrano anche le imprese del settore dell'automotive e del comparto ICT. Il sistema produttivo risulta ancora concentrato nei comuni di prima e seconda fascia della CMTo, escludendo i comuni montani (zone del Ciriace-Valli di Lanzo e nelle Valli Susa e Sangone). L'alto numero di specializzazioni organizzate intorno al settore della meccanica avanzata, principale vocazione produttiva del territorio, beneficia delle relazioni di prossimità e dalle sinergie tra le imprese. In termini di addetti, il sistema produttivo appare concentrato nella seconda cintura torinese, in direzione del Pinerolese, verso il Cuneese, e nell'Eporediese lungo la direttrice Torino-Aosta. Anche lo studio del DPS (2012) conferma il ruolo di alcuni comuni della zona di pianura, come Chivasso, Ivrea e Pinerolo. Il sistema manifatturiero e della meccanica avanzata si estende anche oltre i confini della città metropolitana, verso sud, sud-est e verso nord. Dal punto di vista occupazionale, nonostante il tasso di disoccupazione torinese sia rimasto per decenni contenuto nel panorama italiano, è cresciuto con la crisi economica fino a raggiungere la media italiana, migliorando leggermente tra il 2015 e il 2016 (Centro Einaudi, cit). La ripresa, con una crescita di posti di lavoro a tempo indeterminato, viene registrata nel 2015 dall'Osservatorio sul mercato del lavoro della CMTo. Il tasso di disoccupazione, confrontato con altri contesti territoriali

italiani, risulta il più alto del centro-nord (disoccupazione maschile al 10%) e il secondo peggiore (disoccupazione femminile al 10,9%). L'area torinese ha visto però nette differenze tra i suoi ambiti territoriali: se in alcuni comuni della prima cintura il numero di disoccupati ha continuato a crescere fino al 2015, lungo altre direttrici il tasso è diminuito fin dal 2012-13⁸. Il capoluogo ha visto una lieve diminuzione della disoccupazione, con forti differenze anche all'interno dei suoi confini comunali, nei quali specialmente i quartieri periferici a nord e a sud costituiscono le aree con maggiori difficoltà dal punto di vista occupazionale.

Questi dati mostrano un territorio fortemente colpito dalla crisi economica, avvenuta in corrispondenza di una lenta fase di transizione produttiva, che ha quindi mostrato tutte le sue incertezze e difficoltà. Sebbene vi siano dinamiche di lieve miglioramento, il territorio si trova ancora a dover affrontare la sfida di uscire dalla fase di ristrutturazione economica e di puntare su nuove vocazioni e specificità produttive.

Il governo metropolitano

Come governare e pianificare un territorio così articolato è indubbiamente una sfida, resa più complessa dalle conseguenze della crisi economica e dal processo di metropolizzazione. La fattibilità e l'efficacia di un governo unitario – la CM – di un territorio così frammentato pone interrogativi diversi.

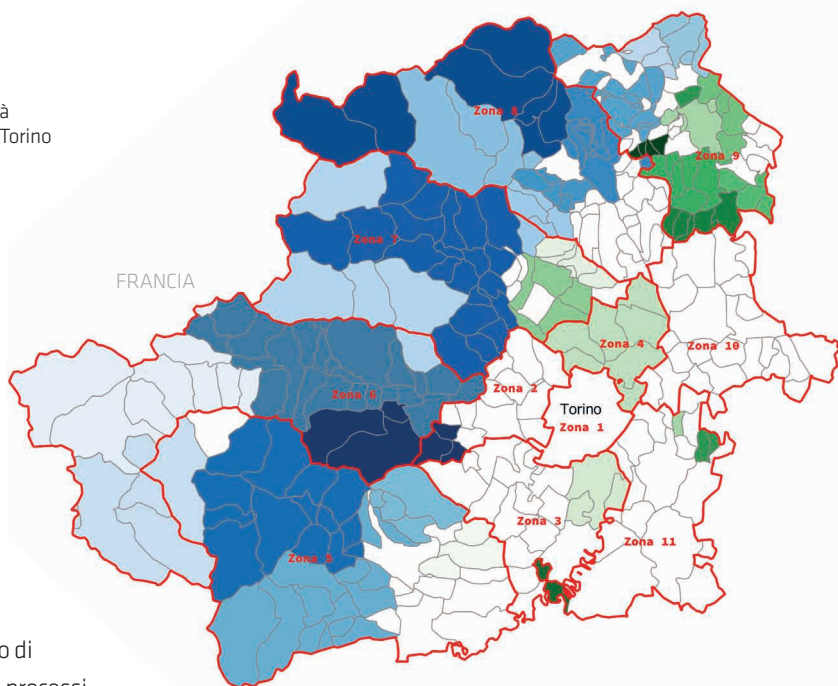
- Zone Omogenee
- Comuni della Città Metropolitana di Torino

Unioni Montane

- 1 ...
- 13

Unioni Collinari

- 1 ...
- 17



Il primo è la questione generale, non solo italiana, del governo di territori investiti da processi di regionalizzazione (Soja 2000; Brenner 2013): il tema è quello del governo di regioni ampie, policentriche, geograficamente e funzionalmente complesse, in cui emergono nuove forme di governance territoriale (Cremaschi et al, 2015). In territori così complessi, porosi, dove i confini fra paesaggi urbani e non urbani diventano sempre più sfumati, appare difficile anche riformulare l'idea di diritto alla città e ancor più identificare un soggetto di governo. Qualche autore pone una domanda circa la possibilità stessa del formarsi o dell'esistere di una identità a dimensione regionale (Paasi e Zimmerbauer, 2011), premessa per il funzionamento democratico e partecipato di un governo metropolitano. L'interrogativo acquista particolare rilevanza in un territorio come quello della CMTò, in cui il processo di regionalizzazione non ha radicalmente modificato la struttura monocentrica, ma ne ha allargato i confini e ne ha complessificato le

relazioni interne. C'è in sostanza una questione di riconoscimento democratico del nuovo soggetto CM da parte di un territorio vasto, già originariamente diversificato e con tracce di conflittualità.

Da questo punto di vista appare negativa la scelta dello Statuto di non dividere Torino in comuni, premessa per l'elezione diretta del sindaco metropolitano (scelta fatta da altre CM): il sindaco è il sindaco di Torino, eletto dai cittadini di Torino (meno 900.000 abitanti sugli oltre 2 milioni della CM!). Altrettanto discutibile appare la definizione delle Zone Omogenee (ZO) operata con lo Statuto (Fig.3).

L'istituzione delle ZO non è un obbligo di legge, ma è una scelta quasi obbligata nel caso della CMTò, essendo di fatto l'unico strumento a sua disposizione per interagire con il proprio frammentato territorio⁹. Le ZO sono 11, e

CMTo: Zone Omogene, Unioni Montane (UM) e Unioni di Comuni (UC)

Fig. 3

ripropongono la storica struttura territoriale e politico-amministrativa dell'AMT¹⁰: Torino è una ZO, circondata da 5 zone che di fatto riproducono il territorio della AMT stessa. È una scelta che ignora i processi di regionalizzazione in atto e consolida lo status quo, con il rischio di una riproposizione di storici rapporti di dipendenza/conflitto. Peraltro, le stesse ZO per arrivare a svolgere un ruolo operativo reale nei confronti dei propri territori, devono poter basarsi su esistenti processi di governance e su forme di cooperazione dal basso che consentano di superare storici campanilismi per giungere alle forme istituzionali di gestione e di funzioni associate.

L'interrogativo sollevato in precedenza ne sollecita un secondo. I processi di trasformazione avvenuti in questo territorio nell'ultimo quarto di secolo – quelli che abbiamo chiamato complessivamente metropolizzazione – hanno determinato / stanno determinando anche nuove forme di governance territoriale ed una nuova capacità istituzionale locale (Healey, 1998), che potrebbe fornire una base per il difficile governo metropolitano? Puntare su questa capacità

di cooperazione da parte anche di piccole comunità locali, a partire da politiche specifiche e pratiche volontarie, potrebbe essere il terreno per avviare il funzionamento della complessa macchina istituzionale CM e per istituire filiere di riconoscimento democratico (Fig. 3).

Qualche risposta può venire sia dai risultati di un'analisi delle diverse forme di cooperazione intercomunale sviluppate nel periodo 1994-2013, sia da un'indagine sul processo in corso di formazione delle Unioni di Comuni previste dalla legge.

La prima analisi riguarda forme di cooperazione intercomunale, di iniziativa locale, ma stimulate da risorse regionali, nazionali e comunitarie, che hanno coinvolto soggetti pubblici e privati (chiamate cooperazioni "a progetto" in Caruso, Saccomani 2017, cit.). Emergono alcuni dati interessanti. Quasi tutti i comuni della CM, anche quelli montani molto piccoli, sono stati coinvolti in almeno una di queste reti di cooperazione (in media, ogni comune è entrato in 5,9 reti). I comuni maggiormente coinvolti sono quelli localizzati attorno a Torino, ma anche il coinvolgimento dei comuni della fascia pedemontana è intorno alla media. Molte di queste cooperazioni avevano l'obiettivo dello sviluppo economico e dell'innovazione e si localizzavano lungo due assi, uno ovest-est dalla Val di Susa alle colline del Chierese, l'altro lungo la fascia pedemontana e nell'Eporediese lungo l'autostrada Torino-Aosta, assi tradizionali dello sviluppo economico, che,

almeno fino al 2011 hanno mantenuto la propria specializzazione manifatturiera, nonostante i cambiamenti in atto e la diminuzione dell'occupazione (fig. 2). Da un lato, quindi, nel periodo pre-crisi la diffusione di queste forme di governance locale sembra essere stata influenzata ancora da fattori tradizionali (il ruolo dell'area centrale, e gli storici rapporti centro-periferia), dall'altro lato, però, emerge anche una diffusa attitudine da parte dei comuni, anche piccoli, alla cooperazione intercomunale. In questa diffusione può essere individuata un'influenza dell'approccio europeo *place based* alla coesione tipico del periodo. Di questa attitudine qualche traccia è individuabile negli attuali esiti del processo di formazione delle Unioni di Comuni: attualmente sono 17 le Unioni Montane (UM) e 13 le altre (UC) (cfr. ancora Fig.3). Più numerose nei territori montani, le loro aggregazioni non ripercorrono però quelle delle preesistenti Comunità Montane, ma presentano una maggior variabilità sia in termini numerici (Unioni di pochissimi comuni e Unioni di interesse vallate), sia geografici, secondo logiche varie: talvolta dettate dalla storia – l'unità delle Valli Valdesi (ZO5) – talvolta dettate da convenienze concrete¹¹, o dai processi di trasformazione in atto – la bassa Valle di Susa (ZO6) compatta, luogo di quell'asse di sviluppo su cui molte esperienze di cooperazione si erano incentrate. Altrettanto compatte le Valli di Lanzo (ZO7), in cui molti comuni avevano già dato prova di

capacità cooperative al punto da spingere la Regione a proporli come una delle possibili aree pilota per l'attuazione della Strategia delle Aree Interne (SNAI) del DPS (fig. 2.). Le Unioni dell'Eporediese (ZO9) ripropongono in parte quell'asse pedemontano in direzione Torino-Aosta, già luogo di precedenti esperienze di cooperazione sui temi dello sviluppo economico. Praticamente assenti, invece, le Unioni nelle ZO a corona di Torino, se si eccettua l'esperienza, ormai consolidata proprio a partire dalle esperienze degli anni '90-2000, dei comuni Nord Est Torino (ZO4). Se la volontà cooperativa dal basso – ferme restando le indicazioni di legge – deve essere la base per rendere operative le nuove condizioni di governo di questo territorio, il risultato per ora appare piuttosto confuso.

Conclusioni

Questa breve sintesi delle condizioni del torinese permette di mettere in luce una serie di questioni aperte. In primis emerge chiaramente sia dalle dinamiche socio-demografiche, sia dal riferimento al sistema produttivo, ma anche per quanto riguarda i problemi del governo metropolitano, come vi siano forti differenze interne alla CMTo. Se il binomio montagna-pianura sembra muoversi ancora in uno scenario di quasi contrapposizione, o comunque secondo logiche distinte (si vedano ad es. le ZO), forti e rilevanti sono le interdipendenze tra questi due ambiti geografici. In uno scenario che verrà

modificato nei prossimi anni dai cambiamenti climatici in atto (ad es. da fenomeni di dissesto-idrogeologico, da scarsa disponibilità di risorse idriche, ecc.) appare sempre più necessario innescare meccanismi che mettano in relazione le diverse potenzialità interne al territorio della CMTo, permettendo un bilanciamento di alcune condizioni e dei benefici forniti dai diversi ambiti geografici (montagna-pianura). In un'ottica di pianificazione e gestione del territorio, la marginalità sociale e la scarsa disponibilità di servizi nell'ambito montano potrebbero essere settori nei quali attivare politiche territoriali specifiche che restituiscano una sorta di 'ritorno' a fronte dei numerosi benefici in termini, per esempio, di approvvigionamento idrico e purificazione dell'aria: l'utilizzo della perequazione territoriale, di forme di compensazione tra territori, l'approfondimento del tema dei servizi eco-sistemici possono essere strumenti per una migliore governance di questo territorio complesso.

C'è però un secondo aspetto che appare più rilevante perché riguarda una delle condizioni per rendere possibile il governo della CMTo. Se è difficile pensare a regioni urbane vaste come un attore collettivo in grado di governare il proprio territorio, lo è a maggior ragione in territori così articolati, complessi e storicamente differenziati come quello della CMTo, dove forse più difficile che altrove è la riappropriazione di un senso di identità territoriale, scarso in anni recenti al pari del senso di appartenenza

alle istituzioni pubbliche. Nel processo di costituzione della CMTo si è verificata un'assenza di riflessione sulle specificità dei territori, sulle loro capacità di aggregazione e di progettazione/programmazione, abbastanza evidente nella definizione delle ZO. Sono queste, però, le condizioni affinché una riforma nata 'piuttosto male', come quella introdotta dalla L.56/14, possa cominciare a funzionare in questo territorio. Ci sarebbero certamente delle condizioni 'istituzionali' utili (la scelta dei rappresentanti all'interno del consiglio metropolitano e/o dalle politiche con effetti concreti da mettere in campo sia nell'ambito montano che in quello di pianura, una possibile revisione dello Statuto e delle ZO, riducendo lo sbilanciamento a favore della città centrale,...), ma c'è soprattutto la necessità di riconoscere e valorizzare quella costruzione di 'capacità istituzionale locale' che nel tempo si è espressa attraverso la cooperazione, e talvolta anche attraverso il conflitto, nelle diverse parti del territorio. È questa, forse, una condizione perché si possa generare per converso dai territori un riconoscimento democratico e un senso di appartenenza ad un'entità istituzionale e non solo geografica come la CMTo.

Note

¹ Il testo è frutto del lavoro congiunto delle tre autrici, in particolare Elena Pede ha curato la sezione 2, Nadia Caruso la sezione 3, Silvia Saccomani la 4, introduzione e conclusioni sono attribuibili a tutte le autrici.

² La Strategia Nazionale Aree Interne è una politica avviata dal Ministero della Coesione Territoriale nel 2014 volta allo sviluppo territoriale di aree scarsamente popolate che non dispongono di un'adeguata offerta e/o accesso ai servizi essenziali (in particolare istruzione, salute e mobilità), ma caratterizzate da importanti risorse ambientali e culturali. La strategia applica una metodologia che si articola in due fasi principali: (a) l'individuazione di poli urbani che si caratterizzano come centri di offerta dei servizi essenziali; (b) la classificazione dei restanti comuni in 4 fasce: aree periurbane, aree periferiche e aree ultra periferiche in base alla distanza tra poli misurate in tempi di percorrenza (Barbera, 2015).

³ Le Valli di Lanzo sono la terza aggregazione individuata dalla Regione Piemonte per l'avvio della Strategia Nazionale Aree Interne. Il processo di costruzione della Strategia è quasi giunto al termine: a marzo 2019 è stato presentato

il preliminare di Strategia e si sta provvedendo al recepimento delle osservazioni formulate dalle Amministrazioni Centrali e dagli esperti del Comitato Tecnico delle Aree Interne.

⁴ L'Area Metropolitana di Torino fa tradizionalmente riferimento ad una delimitazione stabilita dalla Regione nel 1972, con finalità essenzialmente statistiche, ed è formata da Torino più 52 comuni della prima e seconda cintura.

⁵ Questi dati sono raccolti dalla ricerca PRIN- Postmetropoli, all'interno dell'Atlante web (2017).

⁶ Il riferimento è al cosiddetto *tassello*, un territorio di 100 X 100 kmq attorno a Torino, porzione di territorio, utilizzata come strumento di misura e di osservazione nelle analisi sviluppate nella ricerca nazionale PRIN precedentemente citata (Balducci, Fedeli et al., 2017).

⁷ Torino è la seconda provincia metropolitana per livello di export: il 99% delle esportazioni è costituito da merci del settore manifatturiero (mezzi di trasporto, macchinari e apparecchi meccanici) (Centro Einaudi, cit.).

⁸ Questa dinamica positiva si è registrata nei territori settentrionali

della provincia (Eporediese, Alto Canavese, Ciriace, Valli di Lanzo), in Val di Susa, nel Chierese, ma anche nelle aree che fanno riferimento ai Centri per l'impiego di Settimo (area metropolitana nord-est, da San Mauro a Lombardore), di Moncalieri (cintura sud, fino a Carmagnola), e in misura minore anche nel capoluogo (Centro Einaudi, cit.).

⁹ Secondo lo Statuto della CMT le ZO partecipano alla formazione del Piano strategico e del Piano Territoriale.

¹⁰ Riprendono infatti proposte formulate nel tempo, dalle aree sub-comprensoriali del Comprensorio di Torino degli anni '80, agli AIT del PTR approvato nel 2011.

¹¹ Ad es. l'Unione Comuni Olimpici-Via Lattea, 6 comuni a cavallo di due valli e due ZO (5 e 6), uniti dagli impianti di risalita, taglia fuori altri comuni olimpici (Bardonecchia) e il centro servizi dell'area (Oulx).

¹² Torino è la seconda provincia metropolitana per livello di export: il 99% delle esportazioni è costituito da merci del settore manifatturiero (mezzi di trasporto, macchinari e apparecchi meccanici) (Centro Einaudi, cit.).

Bibliografia

- Balducci S., V. Fedeli, et al. 2017, *Towards an observatory of urban Italy*, in Balducci S., F. Curci and V. Fedeli (eds), *Post-Metropolitan Territories. Looking for a New Urbanity*, Routledge, London, pp 14-23.
- Barbera F. 2015, *Il terzo stato dei territori: riflessioni a margine di un progetto di policy*, in: Meloni B. (a cura di), *Aree Interne e Progetti D'area*, Rosenberg & Sellier., Torino https://iris.unito.it/bitstream/2318/1575261/1/aree_interne_BARBERA.pdf
- Brenner N. 2013, *Theses on Urbanization*, «Public Culture» 25 (169): 85-114.
- Buran P., Mela A., Piperno P. 2006, *La questione metropolitana nel Piemonte del Duemila. Una prima ricognizione analitica*, Ires Piemonte, Torino, pp. 87-118.
- Caruso N., Saccomani S. 2017, *Il «tassello» di Torino: le sfide di un territorio in transizione*, in Balducci A., Curci F., Fedeli V. (a cura di), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerrini Scientifica, Milano, pp. 71-96.
- Centro Einaudi 2017, *Recuperare la rotta – Diciottesimo Rapporto “Giorgio Rota” su Torino*, Torino.
- Cremaschi M., Delpiou A. et al., Eds. 2015, *Métropoles et Régions. Entre concurrences et Complémentarités: Regards croisés France/Italie*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Indovina F. 2003, *La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali*, «Economia e società regionale».
- Indovina F., Doria L., Fregolent L., Savino M. 2009, *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Angeli, Milano.
- Healey P. 1998, *Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning*, «Environment and Planning», 30(9), pp. 1531-1546.
- Dematteis G., Corrado F., Di Gioia A., Durbiano E. 2017, *L'interscambio montagna città. Il caso della Città metropolitana di Torino*, Franco Angeli, Milano.
- DPS 2012, *Le aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, http://www.dps.tesoro.it/aree_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI_03%20marzo_2013.pdf (ultimo accesso dicembre 2016).
- DPS, Comitato Nazionale Aree Interne 2015, *Rapporto di istruttoria per la selezione della Aree Interne, Regione Piemonte*, http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Piemonte/ISTRUTTORIA_PIEMONTE_DEF.pdf (ultimo accesso dicembre 2017).
- Paasi A., Zimmerbauer K. 2011, *Theory and practice of the region: a contextual analysis of the transformation of Finnish regions*, «Treballs de la Societat Catalana de Geografia» 71-72, pp. 163-178.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (2017) *I dossier delle Città Metropolitane. Città Metropolitana di Torino*, <http://www.affariregionali.it/media/170181/dossier-citt%C3%A0-metropolitana-di-torino.pdf> (ultimo accesso dicembre 2017).
- PRIN- Postmetropoli 2017, *Atlante Web dei Territori Postmetropolitani*, <http://www.postmetropoli.it/atlante/> (ultimo accesso dicembre 2017).
- Soja E. 2000, *Post-metropolis. Critical studies of cities and regions*, Blackwell, Oxford.